

A LOGÍSTICA DE DEFESA INTEGRADA À SOCIEDADE

Márcio Saldanha Walker ¹

RESUMO

Logística de Defesa se refere a fornecer os meios para as Forças Armadas, bem como sustentar as suas operações. Na doutrina de Defesa Nacional brasileira, o nível político é o responsável por estruturar os órgãos e planejar as ações da logística militar dos demais níveis.

O mundo complexo atual, por sua natureza imprevisível, exige a prontidão de todo o ciclo logístico, mantendo a estrutura de defesa capaz de enfrentar as eventuais ameaças às instituições nacionais e ao povo brasileiro.

A eficiência dessa estrutura logística de defesa depende da recíproca e ampla interação entre civis e militares nos assuntos da Política Nacional de Defesa.

Palavras-chave: Logística, Logística de Defesa, Integração civil-militar.

¹Major de Cavalaria, Doutorando em Ciências Militares (IMM/ECEME), Mestre em Operações Militares (EsAO), Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Contato: <walker22ms@yahoo.com.br>

DEFENSE LOGISTICS INTEGRATED TO SOCIETY

ABSTRACT

Defense Logistics refers to provide the means for the armed forces and support their operations. In the Brazilian doctrine of National Defence, the political level is responsible for structuring the organs and planning the actions of the military logistics of the other levels.

The current complex world, with its unpredictable nature, requires the readiness of the entire logistics cycle, keeping the defense structure able to face any threats to national institutions and to the Brazilian people.

The efficiency of this defense logistics structure depends on mutual and extensive interaction between civilian and military in matters of national defense policy.

Keywords: Logistics, Defense Logistics, civil-military integration.

DEFENSA DE LA SOCIEDAD INTEGRADA LOGÍSTICA

RESUMEN

Logística de Defensa se refiere a proporcionar los medios para las fuerzas armadas y apoyar sus operaciones. En la doctrina brasileña de Defensa Nacional, el nivel político es el responsable de la estructuración de los órganos y la planificación de las acciones de la logística militar de los otros niveles.

El complejo mundo actual, por su naturaleza impredecible, requiere la disposición de todo el ciclo logístico, manteniendo la estructura de defensa capaz de enfrentar cualquier amenaza a las instituciones nacionales y para el pueblo brasileño.

La eficacia de esta estructura logística de defensa depende de la interacción mutua y amplia entre civiles y militares en materia de política de defensa nacional.

Palabras clave: Logística, Logística de Defensa, de integración civil-militar.

INTRODUÇÃO

A Logística de Defesa¹ é um dos principais desafios para a Defesa Nacional². O mundo atual é caracterizado por envolver diferentes atores dentro de um cenário cada vez mais dinâmico e complexo. A organização do Estado do Brasil está amparada em legislações democráticas que regulamentam e amparam a estrutura dos poderes nacionais³ dentro dos níveis de planejamento da Defesa. Esse aparelhamento burocrático ultrapassa a esfera de decisão dos poderes constitucionais, envolvendo o componente decisório da sociedade em cada vez mais ampla relação entre civis e militares, em assuntos de segurança e defesa.

O presente artigo visa explicar a estrutura enquadrante da Logística de Defesa, a fim de entender como se processa sua viabilização no nível estratégico. Em seguida, explora a importância para a sociedade brasileira em pensar sobre Defesa Nacional e a necessidade da logística para a pronta resposta requerida pelo sistema de Mobilização Nacional, contra ameaças externas, podendo atuar fora e dentro do país. Ao final, o texto busca ampliar a percepção heurística para a integração do sistema e a necessidade de envolver cada vez mais a participação dos civis em assuntos militares.

A ESTRUTURA ENQUADRANTE DA LOGÍSTICA DE DEFESA

No estado democrático constitucional brasileiro as Forças Armadas (FA) brasileiras estão subordinadas ao nível político, sendo que o Comandante Supremo (CS) é o Presidente da República (PR)⁴. No regime político da federação brasileira, o Estado tem os poderes da União divididos

¹ Ver < <http://www.defesa.uff.br/index.php/logistica-de-defesa> >

² O Livro Branco de Defesa Nacional (2012) pode ser acessado em < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> >

³ Ver o Título IV da Organização dos Poderes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.

entre o executivo com alta capacidade de extração fiscal e capacidade de entrega de políticas de bem-estar e segurança; o legislativo bicameral, Senado e Câmara dos Deputados; e o poder judiciário (CEPIK, 2011). Dentre os organismos, o presidente tem total poder decisório quanto aos aspectos que envolvem a segurança e defesa do Brasil. Ainda na esfera do poder executivo, o Ministério da Defesa (MD) é a estrutura política criada em 1999, com a aprovação da Lei Complementar n. 97 de 9 jun. 1999, para ser o órgão de assessoramento direto do Presidente da República para a área militar, a fim de definir a Política Nacional de Defesa (PND).

A Política Nacional de Defesa é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2014, p. 12)

Recentemente foram realizadas alterações organizacionais e nas competências do MD, definidas pelo Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013. As estruturas intermediárias passaram a ser assim definidas:

1. Assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa (Gabinete, Assessoria Especial de Planejamento, Consultoria Jurídica, Secretaria de Controle Interno, Instituto Pandiá Calógeras).

2. Órgãos de assessoramento (Conselho Militar de Defesa e Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA).

3. Um órgão central de direção (Secretaria-Geral).

4. Órgãos específicos singulares (Secretaria de Organização Institucional, Secretaria de Produtos de Defesa, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM).

5. Órgãos de estudo, assistência e apoio (Escola Superior de Guerra, Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, Hospital das Forças Armadas).

6) Forças Armadas (Comando da Marinha, Comando do Exército, Comando da Aeronáutica).

Segundo Cepik (2014), as alterações foram benéficas para maior clareza jurisdicional e interfaces com as demais políticas públicas da área de Segurança Nacional. A nova estrutura do Ministério da Defesa reforçou o papel do Ministro e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) na cadeia hierárquica, com intenção de agir nas iniciativas que deem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional previstas pela Estratégia Nacional de Defesa (END)⁵.

Além da Presidência da República, o alto cargo político de ministro da defesa também pode ser ocupado por um civil que tem ascendência hierárquica aos três comandantes das forças militares: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea (FA). Essa situação, como já definia Aron (1976, p. 160), é o primeiro complicador para a administração da defesa, pois o chefe militar é um especialista e mesmo que o homem de Estado abarque o conjunto de circunstâncias, tanto políticas quanto militares, algumas normalmente escapam àqueles que tem a tarefa da conduta dos exércitos no campo de batalha.

Contudo, a criação do MD representou um importante e inequívoco avanço para a institucionalidade democrática, abrindo as portas para o aprimoramento das relações civis-militares no Brasil (FUCCILLE, 2006, p. 92). Numa análise mais substantiva, nessa mesma linha, Samuel Fitch (1998) sugere a adoção de um sistema de avaliação das relações civis-militares (democráticas) no qual, em primeiro lugar, os militares devem ser politicamente subordinados ao regime democrático; em segundo, a consolidação requer controle político das Forças Armadas por autoridades civis constitucionalmente designadas às quais são profissionalmente e institucionalmente subordinadas.

Dentro dessa estrutura, é no nível político que são definidos os objetivos nacionais permanentes, fundamentais para a existência do Estado e para a convivência da população que compõe a nação. Segundo Weber (1980, p. 815), sob a égide de um Estado racional pautado em um direito racional e em uma burocracia profissional é que irá se assentar o desenvolvimento.

Recentemente foram elaborados os três principais documentos da doutrina de defesa do Brasil: a PND, a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Cabe aqui destacar a END que se sustenta em três pilares: o desenvolvimento da indústria de defesa, o estabelecimento de uma doutrina comum às três Forças, com a criação de um Estado-Maior

⁵ Conforme também verificado na redação dada pela Lei Complementar 136/2010.

conjunto, instituído em 2010, e a composição de recursos humanos civis e militares. Com a formação de especialistas civis em assuntos de defesa e capacitação do contingente das Forças Armadas, o Brasil pode tornar-se mais apto a assumir prioridades crescentes sob auspícios de Organizações Internacionais⁶.

Como a PND é definida no nível político, possibilita que a END estabeleça metas para o planejamento das forças singulares, classificando-as em metas de curto prazo (até 2014), de médio prazo (entre 2015 e 2022) e de longo prazo (entre 2024 e 2030).

Porém, a repartição positivista⁷ inicial dessas metas, na prática, conserva uma tendência difícil de romper na política de defesa brasileira, qual seja, a pouca articulação entre as três forças armadas nos níveis estratégico, operacional e tático (CEPIK, 2014).

Procurando coordenar os três níveis e entendendo como fundamental para a manutenção da Defesa, o MD estabelece as diretrizes para a Logística Militar, relacionadas: à mobilização, ao desenvolvimento de infraestruturas, à aquisição de Produtos de Defesa (PRODE) e à formalização de acordos multinacionais para apoio logístico em operações fora do território nacional. O manual de Doutrina Militar, MD42-M-02, do MD define Logística Militar como o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.

A Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012, define o conceito de Produto de Defesa (PRODE) como todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo. Essa lei diferencia uma classe especial como Produto Estratégico de Defesa (PED) sendo este todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional.

Após esses conceitos estruturais, verifica-se que a estrutura da logística de defesa envolve conciliar o processo de planejar, alinhar e sincronizar os planos políticos e operacionais na área de Defesa.

⁶A UFRJ formou em 2015 a primeira turma de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional. Disponível em: < http://www.ufrj.br/mostranoticia.php?noticia=14837_UFRJ-forma-primeira-turma-de-graduacao-em-Defesa-e-Gestao-Estrategica-Internacional.html >

⁷Ver sobre o Positivismo em TRINDADE, Hélio (org.). **O Positivismo: teoria e prática**. 3ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

Assim, deve atuar prevendo as aquisições, agendando gastos, controlando estoques, definindo a distribuição, rede logística, abastecimento por terra e mar, estocagem e estabelecimento da coordenação da relação entre atores envolvidos no sistema de suprimento.

Além das já existentes dificuldades estruturais, as atuais condições para o desenvolvimento da logística de defesa tem constantemente mudado pelo aumento da complexidade e custos. Os novos sistemas de armas devem abranger a ampliação do espectro das operações militares, o aumento das operações conjuntas, o aumento do papel com operações de assistência humanitária e a resposta a desastres, bem como o constante ajuste das novas demandas baseada na era da informação.

Segundo Drucker (1962)⁸ “o planejamento não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes”. Como coloca o EB20-MC-10.204 (ESTADO-MAIOR DO EXERCITO; BRASIL, 2014), na elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Logística Militar (PDELM) exige verificar-se a situação atual, ou seja, a Capacidade Logística Militar Atual (CLMA), a fim de determinar a situação intermediária designada como Capacidade Logística Mínima de Defesa Imediata (CLMDI) e a Capacidade Logística Mobilizável (CLM).

Além dos meios de emprego militar, o PDELM envolve necessariamente outros aspectos, como a capacidade da indústria de defesa nacional, de desenvolvimento científico-tecnológico e as disposições pertinentes ao Plano de Mobilização Nacional.

A indústria de defesa ampara o sistema de Mobilização para a resposta a uma eventual agressão e engloba a logística. No manual MD41-M-02 (BRASIL, 2015), a Mobilização Nacional é definida como um instrumento legal decretado pelo Presidente da República, em caso de agressão estrangeira, para obter, reunir e distribuir os recursos e meios disponíveis no Poder e Potencial Nacionais, ou no exterior, complementando a Logística Nacional, visando a preservação ou restabelecimento da Defesa e da Segurança da Nação.

A agressão estrangeira é definida no manual de Mobilização pelas ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional.

⁸ Peter Drucker, foi a primeira pessoa a chamar o momento que estamos vivendo de era da informação. (DRUCKER, 1962)

Nesse contexto e para fins de Mobilização Nacional, entende-se como Logística Nacional o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da END (BRASIL, 2015). Convém agora falar da importância das fases do planejamento da Defesa. As atividades da Mobilização Nacional ocorrem em duas fases: a fase do preparo e a fase da execução. É na fase do preparo que deve estar o principal foco, pois é na situação de normalidade da Nação que as atividades de mobilização e de desmobilização nacionais são planejadas, orientadas e executadas de modo contínuo, metódico e permanente para que, na iminência ou quando for decretada a Mobilização, esta atenda às necessidades em complemento à Logística Nacional.

Já na fase da execução, a implementação do Plano Nacional de Mobilização será de forma acelerada e compulsória, com o objetivo de empregar todos recursos existentes, tanto na estrutura pública, quanto na privada, necessários ao esforço de Defesa Nacional (BRASIL, 2015).

Na operacionalização dos planejamentos apresentados, ressalta-se a importância de que o desenvolvimento estratégico da Logística Militar considere, entre outros aspectos, a necessária ampliação da nacionalização dos produtos de defesa, o que garantirá a redução da dependência na obtenção dos recursos necessários ao cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas, de forma conjunta e centralizada no MD. No entanto, conforme Cepik (2014), apesar dos esforços do MD, a política de aquisições tem sido marcada pela excessiva autonomia dos planos das forças singulares, como verificado na portaria do MD (Nº 1065) que estabelece a diretriz para a coordenação de programas e projetos comuns às Forças Armada no âmbito do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED).

Segundo consta no manual EB20-MC-10.204 (ESTADO-MAIOR DO EXERCITO, BRASIL, 2014), o alinhamento com as diretrizes emanadas do Ministério da Defesa procura atualizar permanentemente a concepção da organização, da estrutura e do planejamento de apoio logístico, coerente com as capacidades básicas de apoiar a geração, o desdobramento, a sustentação e a reversão de uma força até a conquista do Estado Final Desejado (EFD)⁹. Nesse contexto, devem ser atingidos objetivos militares conjuntos favoráveis a nossos interesses, bem como envolver a análise quanto as considerações civis.

⁹O EFD refere-se ao resultado final após a ação militar planejada ser executada (EB20-MF-10.103, 2014).

Dentro desta nova linha de percepção, o manual EB20-MF-10.103 (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO; BRASIL, 2014), coloca que a dimensão física e tangível do Campo de Batalha, antes limitada pela Área de Responsabilidade, Zona de Ação, Área de Influência e Área de Interesse, necessita interagir com as outras duas dimensões do combate, a informacional e a humana¹⁰, condicionando e conformando uma nova área para o Comandante desenvolver as operações militares. O planejamento logístico, portanto, envolve a intenção do comandante que ilustra o objetivo central do Comandante Supremo, mas essa intenção depende de conciliar os interesses que são coletivos e em constante evolução, pois como diz Vennesson e Wiesner (2013, p. 92), as organizações militares enfrentam desafios e dilemas quanto a inovação.

Existe a tendência a constante reação para a reorganização de sistemas, criação de novos projetos de armamentos e os novos conceitos de operações. Peter Drucker (2001) na sua obra *The Essential Drucker*, defende que existem pelo menos três condições que têm que ser cumpridas para que uma inovação tenha sucesso. As três são aparentemente óbvias, mas frequentemente negligenciadas: que a inovação é trabalho, que para ter sucesso, os inovadores têm que se basear nos seus pontos fortes e que a inovação é um efeito da economia e da sociedade. Cabe então salientar que a sociedade está ligada aos interesses da logística militar.

Nesse novo cenário complexo, os Fatores da Decisão¹¹ encontram-se intimamente relacionados com as capacidades, qualidades e percepção dos Comandantes, sendo que os aspectos humanos, informacionais e físicos da Defesa são considerados dimensões dificilmente tangíveis. Sendo assim, a relação civil-militar é fundamental para o sucesso da Logística de Defesa.

O CENÁRIO ATUAL E A IMPORTÂNCIA EM PENSAR EM DEFESA

É esperado que países neutros sejam totalmente autossuficientes em assuntos de defesa e devam cuidar de si mesmos em caso de ameaças militares sejam materializadas. No entanto, para um país sem poder político coercivo e grande expressão internacional, a neutralidade pode ser uma postura estratégica eficaz apenas quando as ameaças militares são altamente improváveis, ou a geografia do país forneça elementos de proteção natural.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., item 3.4.

Segundo Bowett (1958, p. 156), o desenvolvimento da neutralidade como uma instituição de demanda internacional pela imparcialidade diante dos beligerantes é inevitavelmente relacionada com a rejeição do *bellum justum*, com a estrita imparcialidade por não encontrar nenhum sistema que diferenciasse entre a guerra justa e injusta, ou ainda não aceitar a hipótese de guerra.

Sendo assim, a tendência atual é que os países com poucos recursos ou adotem a neutralidade na área de defesa ou entrem em alianças internacionais para poder compartilhar os investimentos necessários, na expectativa de que estes aliados prestem assistência mutuamente em caso de contingências militares. No entanto, a credibilidade de tais promessas precisa ser analisada com cuidado (MARKOWNSKI et al., 2010, p. 6).

Tais países com poucos recursos na área de defesa, classificados como pequenos compradores, têm individualmente menor poder de barganha e assim, relativamente menor poder de influência no preço e volume de produtos a serem adquiridos (KIRKWOOD, 2012, p. 1487).

Ainda nessa linha de pensamento, a tendência é que países com economias em desenvolvimento tenham o acesso restrito a sistemas de armamentos mais complexos e com alto grau de tecnologia. A possibilidade de aquisição desses países é geralmente concentrada em compras de pequena quantidade e, na ausência de oportunidades de exportação, sua produção nacional é da mesma forma pequena e, como Kirkwood (2012) coloca, estes países têm dificuldade em atrair indústrias de defesa pelo excesso de barreiras fiscais, ausência de especialização e precariedade de futuros negócios.

Já nos países industrializados, assuntos de segurança são vistos principalmente dentro da perspectiva dos potenciais conflitos externos (BALL, p. 32) e do papel das forças armadas para a proteção das instituições e dos cidadãos contra ameaças externas. Mesmo assim, dentro de qualquer sistema político, mesmo nos mais autoritários, a unanimidade de propósitos é rara e a alocação de recursos para fins de segurança requer grande barganha e negociação. Os diferentes grupos dentro de cada sociedade irão ter diferente interpretação do que constitui segurança, bem como qual a importância deste fator para suas vidas.

Já em países da América Latina, incluindo o Brasil, a segurança nacional tem como finalidade não somente a defesa do país contra uma ameaça externa, mas também para apoiar o crescimento da economia e unificar a sociedade. Em reciprocidade de raciocínio, entende-se que o

desenvolvimento da economia e da sociedade depende do fortalecimento da segurança (BALL, p. 41). Conforme explica Hansen (2006, p. xvi):

As políticas externas são legitimadas como necessária, em termos de interesses nacionais, ou da defesa de direitos humanos, por referências a identidades. Contudo, as identidades são simultaneamente constituídas e reproduzidas por formulações de política externa.

Essa identidade é colocada por Walker (1993) como fundamental. Apenas no Estado somos sujeitos e cidadãos, e somente como cidadão, dotados de direitos e deveres, é que nos viabilizamos como seres humanos. Nessa representação do mundo, nosso pertencimento a um Estado e nossa localização dentro do território nacional demarcado definem nossa existência e nossa identidade.

Daí a importância para o Estado de sua prerrogativa em produzir fronteiras e as defender com Forças Armadas: em delimitar quem está dentro, ou fora delas. O discurso do espaço do Estado exclui e inclui práticas e corpos, delimitando o próprio sujeito moderno.

Nesse contexto, é importante entender, tal como em Milner (1997), que a política externa deve ser identificada como conectada à política interna, pois se define um continuum do processo de decisão, sob uma estrutura poliárquica englobando o todo como política pública em um campo mais amplo e não diverso.

Durante os anos 2000 ocorreram crises de segurança que evidenciaram a fragilidade dos processos hemisféricos vigentes de cooperação em defesa. Como coloca saint-pierre (2014), essas situações permitiram aos governos constatar uma preocupante morosidade dos foros e instrumentos de segurança interamericana para lidar com situações de crise. O tema da Defesa recuperou-se nas Relações Internacionais com foco na América do Sul na última década, culminando na criação do Conselho Sul-americano de Defesa (CDS).

A percepção dessa fragilidade talvez explique a busca de uma nova via de cooperação multilateral e um foro regional de antecipação, prevenção e resolução de conflitos e crises na América do Sul.

De acordo com Graham (2011, p. 6) é importante salientar que ressurgiu uma explícita estratégia colonial empregada entre Estados,

tais como os Estados Unidos, Reino Unido e Israel, em um período pós-colonial contemporâneo, com o desdobramento militar com técnicas da nova ocupação urbana militar em zonas de guerra, a fim de garantir a segurança da vida urbana ocidental.

Em tempos de globalização, fluidez e aceleração da relação espaço-tempo, além de porosidades de fronteiras, o espaço territorial privilegiado inventado pela modernidade na figura do Estado se encontra sob tensão, argumenta Walker (1993, p. 4).

Nesse mundo complexo, precisa-se pensar claramente em um futuro contínuo em guerra. A guerra está na natureza humana e os conflitos humanos são a luta de desejos instigados pela competição cultural, pela opinião política e pela fricção existente devido à redistribuição de poder e competição pelos recursos. Os novos desafios surgem da mudança do ambiente operacional (externo ou interno), das diretrizes de segurança nacional ou pela necessidade de solucionar a falta de capacidades.

Hoje, as forças armadas precisam desenvolver um novo conceito para enfrentar o desconhecido e os desafios das novas ameaças para vencer em um mundo complexo. Vencer envolve os níveis tático, operacional e estratégico da guerra e os tomadores de decisão devem atuar em um ambiente conjunto, de interagência, intergovernamental e multinacional (PERKINS, 2014, p. 66).

Isso requer o entendimento transversal do problema e de suas múltiplas facetas, incluindo o aspecto cultural, econômico, militar e político, com a visão de todas as partes e suas relações, compreendendo as variáveis que podem redirecionar esse entendimento. Tudo isso acontece em um mundo complexo em que colisões, tecnologia e posições de vantagem podem mudar rapidamente sem aviso prévio.

As emergentes tendências englobam novas e mais robustos desafios para a logística, pois incluem maior interação humana, aumento da capacidade militar inimiga, proliferação de armas de destruição em massa, aumento de importância do ciberespaço e domínio espacial. As operações voltaram-se para os ambientes densamente povoados, com facilidade de transferência de tecnologia entre atores estatais e não estatais e transparência das operações pela transmissão rápida das mídias.

Assim, possuir Forças Armadas capazes de atuar em operações de combate convencional e de não-guerra, apoio à paz e de pronta resposta a desastres, apresenta muito maiores incertezas para a logística de defesa, em todas as variáveis de interesse, quando comparado com operações

logísticas no setor comercial. Em um mundo marcado pela globalização e aumento da urbanização, a doutrina militar dos Estados ocidentais está centrada agora na tarefa de identificar insurgentes, terroristas e uma extensa gama de ameaças provocados pelo caos da vida urbana. Nas raízes da nova visão de guerra e segurança pós-Guerra Fria, está o crescimento do poder tecnológico em substituição à supremacia militar, econômica e política.

As cidades o espaço, o sistema de infraestrutura é constantemente ameaçado por ataques terroristas. O cruzamento de avançada tecnologia na vida civil urbana e no uso militar, tem caracterizado o cenário dos combates em ambiente urbano (GRAHAM, 2011).

Naturalmente esse novo estilo de combate difere-se do combate convencional e realça a necessidade de constante investimento em logística de defesa capaz de apoiar novas armas e usurpar as ameaças, a fim de proteger as instituições civis e a garantia dos direitos fundamentais.

Como um dos principais desafios na Logística de Defesa, destaca-se a capacidade de criar conceitos operacionais e tecnologias para manter a capacidade de armar-se enquanto existe a tendência de redução de recursos.

O setor de defesa dos países, incluindo o Brasil, tem envidado esforços para desenvolver novos sistemas que serão empregados dentro do território nacional, a fim de permitir vigiar o movimento em aeroportos e portos, controlar a extensa faixa de fronteira terrestre¹² de cerca de 16.145 Km¹³, que faz divisa com dez países Sul-americanos, monitorar o comércio de exportação marítimo, bem como proteger a integridade territorial, o sistema financeiro e o sistema de infraestrutura estratégica. A fim de enfrentar esses impasses, a análise deste artigo toma em consideração dois pressupostos: (i) as políticas interna, externa e internacional compõem um continuum de processo decisório e (ii) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas.

Esses pressupostos apoiam um ao outro de forma a permitir uma nova concepção do processo decisório da política externa sob os referenciais da política pública e seu envolvimento com os desafios da logística (SANCHEZ, et. al., 2006).

¹² Ver sobre Faixa de Fronteira no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm> >

¹³ Ver o site da Central Intelligence Agency (CIA) do Estados Unidos da América. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html> >

Do exposto, verifica-se que sem investimentos em Logística de Defesa, a sociedade brasileira pode correr riscos quanto a intervenções externas nos diversos interesses da política pública interna, definidas pela autodeterminação e soberania nacional. A segurança dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, e garantir o desenvolvimento nacional serão garantidos com a promoção da Logística de Defesa.

INTEGRANDO A LOGÍSTICA DE DEFESA COM A SOCIEDADE

If politics is the art of the possible, logistics is the corresponding science. (KANE, 2001)

A logística militar estratégica é uma decisão política, pois de acordo com Tathan (2008), o investimento na área precisa adequar a logística aos interesses na área. Isso porque as Forças Armadas são obrigadas a operar em modo de eficiência de custos em tempos de paz, mas precisam estar prontas para mudar em curto espaço de tempo sua postura.

Diante dessa situação, Yoho (2013) coloca que a Indústria de Defesa, englobando também toda a logística, não pode depender da estrutura da iniciativa privada, pois o setor privado planeja e aloca recursos para operações, a fim de alcançar “resultados financeiros”, ao passo que o setor militar de defesa planeja seu orçamento para “resultados operacionais”. Sendo assim, o ambiente em que a logística de defesa é conduzida difere em aspectos fundamentais de logística comercial.

Contudo, a economia capitalista moderna é um sistema econômico misto, no qual os setores público e privado interagem amplamente, não existindo uma realidade em que um ou outro desses setores se apresente de forma isolada.

Como aponta Fernandes (2007, p. 24) questões quanto ao orçamento e prazos, estão ligadas diretamente aos aspectos administrativos operacionais que irão definir a aceitabilidade, a executabilidade e adequabilidade de determinado objetivo.

Da mesma forma, no levantamento das opções estratégicas militares (OEM), com os respectivos meios e ações estratégicas definidos, realiza-se a análise de cada OEM, confrontando-a com os objetivos políticos e estratégicos estabelecidos, com as possibilidades do inimigo, com as características da área do conflito, com os meios adjudicados e

com os prazos impostos, a fim de concluir quanto à sua adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade (Prova de APA)¹⁴.

No regime democrático do Brasil, a regulamentação constitucional dos mecanismos de controle do poder público é de especial relevo, porque estabelece os meios de supervisão da aplicação dos princípios característicos aos sistemas democráticos, como as garantias de direitos (arts. 4º, II, e 5º da CF-1988), a publicidade dos negócios públicos (arts. 5º, XXXIII, e 37, § 3º, II, da CF-1988) e os limites dos três poderes (SANCHEZ, et. al., 2006).

Sendo assim, as regras do orçamento militar devem ser iguais aos dos outros setores da economia, com transparência e responsabilidade, respeitando o sigilo em áreas de segurança nacional, possibilitando o controle civil, dentro dos objetivos nacionais.

Em Omitoogun (2006) são apresentados dez princípios da gerência de gastos: abrangência, disciplina, legitimidade, flexibilidade, previsibilidade, contestabilidade, honestidade, informação, transparência e responsabilidade.

O autor ainda apresenta dez princípios da governança democrática no setor de segurança: comprometimento com a autoridade civil e população, aderência as leis internacionais e constituição nacional, ter transparência, respeitar os princípios dos gastos públicos, respeitar o comando da autoridade civil, controle civil constitucional das forças armadas, monitorar as políticas militares, ambiente político, sociedade democrática, política de paz e segurança regional.

Como princípio fundamental das normas para a Administração Pública, o Art. 1º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, em seu parágrafo único, a lei subordina os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A modernização das forças armadas brasileiras demandou uma mudança no perfil do orçamento de defesa, com fortes investimentos para a aquisição de sistemas de armas e desenvolvimento de uma base industrial de defesa, mas também desdobramentos das políticas e doutrinas em projetos

¹⁴ Ver item 2.7.1, MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas 1º Volume (2011).

de força (conceitos de emprego conjunto e demandas de interoperabilidade e grau de prontidão) que exigem gastos de custeio, algo que Raza (2002) chamou de “elo ausente em reformas de defesa”.

Implicitamente ou explicitamente, o campo dos estudos militares deve ater-se aos diversos fenômenos do novo mundo complexo, por exemplo: a adaptação dos exércitos para mudar diante das circunstâncias do curso dos conflitos (NAGL, 2005), a adoções de novos conceitos militares por organizações militares (FARRELL, 2002), a produção de conhecimento inovador dentro das organizações militares (EDEN, 2004), bem como a decisão de aquisição de sistemas de armas (TESSMER, 1988).

Na análise da administração pública de Omotoogun (2006), tanto civil como a militar, existem cinco práticas de gerenciamento de gastos: plano estratégico, revisão da performance do ano anterior, determinação da acessibilidade, alocação dos recursos entre os setores, eficiência e efetividade no uso dos recursos. Isso porque a aquisição de armas é uma decisão politicamente controversa, tecnologicamente desafiante e cara e em países pouco industrializados a aquisição de material de defesa recebe menos atenção por envolver diferentes questões sociais. (MARKOWNSKI, et al., 2010)

Segundo Huntington (1996, p. 102), as mencionadas relações civis-militares foram instituídas como limitações ao envolvimento militar na política, em adição à criação de novos instrumentos para a subordinação militar como os Ministérios da Defesa e a redução dos gastos militares e maior controle orçamentário por parte das lideranças civis.

Muitas dessas limitações quais devem-se ao surgimento do que Huntington definiu como controle civil objetivo, modalidade essa centrada na maximização do profissionalismo militar, que por sua vez o diferenciava substancialmente do controle civil subjetivo, o qual colocava os militares sobre as regras civis do Estado.

Em que pese os avanços das relações civis-militares, vivemos hoje num mundo com desafios muito mais complexos, como ameaças que requerem estreito envolvimento em todas esferas da Segurança Nacional, o que foi definido pelo Gen. Perkins (2014) como “Win in a Complex World”. Nesse cenário, mesmo que eventuais ameaças externas para a segurança regional se tornem evidentes para a percepção dos governos de América do Sul, evidencia-se a morosidade e a impotência dos foros hemisféricos para enfrentar seus problemas relacionados a orçamento de segurança. Como resultado, as soluções nacionais para as questões de

Defesa assumiram prioridade nos processos de integração, surpreendendo analistas, contestando explicações e estremecendo teorias (SAINT-PIERRE et al., 2014, p. 22). Contudo, em tempos de paz o setor civil se mostra menos interessado nos negócios militares, principalmente relacionado à Logística de Defesa, ocasionando, em virtude do vácuo deixado, uma elevação da participação militar nos assuntos de segurança e defesa (FUCCILLE, 2006, p. 34).

Normalmente, em países ainda em desenvolvimento, como o Brasil, a questão de segurança é relegada a segundo plano, em virtude de a sociedade brasileira apresentar muitos problemas sociais. Sendo assim surge o problema que tem dificultado o investimento na área: Qual o sentido da existência de um Aparelho Militar em um país premido por necessidades na esfera social e sem uma ameaça clara?

Clausewitz (1979, p.87) ajuda a lançar uma luz sobre a questão, pois as relações entre os Estados, envolvendo os civis e militares, são relações de poder. Mais ainda, tornou-se lugar comum na ciência política a definição clausewitziana da guerra como um instrumento político, ou a continuação das relações políticas por outros meios, o que torna, nos marcos dessa compreensão, a existência de Forças Armadas como imprescindível à consecução dos objetivos políticos estabelecidos pelos Estados tanto na guerra como na paz.

Conclui-se que, além da concepção sobre as políticas interna, externa e internacional, análises recentes da Ciência Política propõem-se a relacionar política externa com política pública. Dentre os principais fundamentos para estabelecer essa relação, segundo Sanchez (2006), estão: de um lado, a política externa que, devido às mudanças no caráter da regulamentação internacional, cada vez mais, conecta-se ou confunde-se com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório; de outro, a estrutura decisória necessária em Estados democráticos.

Dessa forma, pensando em desenvolvimento, precisa-se compreender a importância da integração da sociedade com firme propósito de estruturar uma Logística de Defesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura democrática brasileira do poder é complexa e exige o envolvimento de diversos atores civis e militares para viabilizar a Logística de Defesa.

A estrutura ainda está em fase de desenvolvimento de doutrina e pode sofrer alterações para adequar-se à constante evolução de cenários. Em linhas gerais, as imponderáveis ameaças atuais desafiam o planejamento da Defesa Nacional, dentro do âmbito nacional e internacional.

Os atores beligerantes, sejam estatais ou não estatais, ampliaram o espectro de atuação das Forças Armadas. O mundo informacional exige a estruturação de capacidades militares em todos aspectos, capazes de agir prontamente, e permanecer em estado de prontidão.

O emprego das Forças Armadas ocorrerá preponderantemente em ambiente conjunto e interações e, por vezes, multinacional. Nesse cenário, sobressai a importância da estrutura da Logística de Defesa, desde o tempo de paz, com a possibilidade de que venha a fornecer apoio.

A capacidade da base industrial de defesa impacta decisivamente nos planejamentos logísticos. O desenvolvimento dos PRODE, como visto neste artigo, deve ser avaliado na relação custo/benefício, de modo a garantir a sustentabilidade logística ao longo do ciclo de vida dos materiais e não trazendo restrições à execução do apoio logístico.

Por fim, a configuração dos objetivos de segurança delimitará a necessidade de integração entre civis e militares, a fim de permitir configurar uma estrutura de Logística de Defesa adequada às pretensões do País e de sua população.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UnB, 1976.

BALL, Nicole. *Security and economy in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

BOWETT, Derek W. *Self-defense in international law*. Manchester University Press, 1958.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988.

_____. *Lei n. 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 11 maio 2015.

BRASIL. *Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11631.htm> Acesso em: 15 maio 2015.

_____. *Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm> Acesso em: 14 maio 2015.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa.* Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas 1º vol.* Brasília, 2011. Portaria Normativa n. 3810 /MD, 8 dez. 2011.

_____. *MD 41-M-02 - Mobilização.* Brasília, 2015. Portaria Normativa n. 297/EMCFA/MD.

_____. *Portaria Nº 3.907, de 19 de dezembro de 2011.* Brasília, 2011.

CEPIK, Marco. *Política de Defesa no Brasil: instituições, doutrina, capacidades e economia. Note n. 07, Foundation pour la Recherche Stratégique.* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

_____. *Segurança Regional, Instituições de Defesa e Capacidades Militares nos Países do Fórum.*

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra.* São Paulo: Martins Fontes, 1979.

DRUCKER, Peter F. *The Economy's Dark Continent. Fortune.* v. 65, n. 4, April 1962, p. 265-270, 1962.

DRUCKER, Peter F.; WILSON, George. *The essential drucker.* Vol. 81. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2001.

EDEN, Lynn. *Whole World on Fire: Organizations, Knowledge, and Nuclear Weapons Devastation.* New York: Cornell University Press, 2004.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil) . *EB20-MC-10.204 – Manual de Campanha - Logística*. 3 ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2014. Portaria n. 002-EME, 2 jan. 2014.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil). *EB20-MF-10.103. Operações*. 4 ed. Brasília: EME, 2014. Portaria n. 004EME, jan. 2014.

ESTADO-MAIOR DO EXERCITO (Brasil). *EB20-MC-10.213 - Operações de Informação*. Brasília: EME, 2014. Portaria n. 008 - EME, 29 jan. 2014.

FARRELL, Theo. World Culture and the Irish Army, 1922-1942. In FARRELL, T.; TERRIFF, T. (eds.). *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 69-90.

FERNANDES, Paulo G. R. *Economia e Defesa: uma análise da alocação de recursos orçamentários do Exército Brasileiro no decênio 1998-2007*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2007.

FITCH, John S. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, p. 36-38.

FUCCILLE, Luís A. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

GRAHAM, Stephen. *Cities under siege: the new military urbanism*. Verso Books, 2011.

HANSEN, Lene. *Security as Practice: discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge, 2006.

HUNTINGON, Samuel. Reforming Civil-Military Relations. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Áreas Especiais - Cadastro de Municípios localizados na Faixa de Fronteira*. [S. l., 2015?]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/fronteira.shtm>>. Acesso em: 17 maio. 2015.

IBAS: Índia, Brasil e África do Sul em Perspectiva Comparada. In: VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. *G3 - Fórum de Diálogo IBAS*. Curitiba: Juruá, 2011.

KIRKWOOD, John B. Powerful buyers and merger enforcement. 1486. *Boston University Law Review*, Boston, v. 92. p. 1485-1559, 2012.

KANE, T. *Military Logistics and Strategic Performance*. London: Frank Cass Publishers, 2001.

MARKOWNSKI, S.; HALL, P.; WYLIE, R. (eds.). *Defence Procurement and Industry Policy: a small country perspective*. London; New York: Routledge, 2010.

MILNER, H. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princenton: Princeton University, 1997.

NAGL, John. A. *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (paperback edn). Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005.

OMITOOGUN, Wuyi; HUTCHFUL, Eboe. *Budgeting for the Military Sector in Africa. The Processes and Mechanisms of Control*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PERKINS David G. *Army Operating Concept: Delivering the future U.S. Army. Training and Doctrine Command. out.* 2014. Virginia: TRADOC, 2014.

RAZA, Salvador G. *Projeto de Força: o elo ausente em reformas de defesa*. REDES – Research and Education in Defense and Security Studies. ago. 07- 10, Brasília: 2002.

SAINT-PIERRE, H. L.; JUNIOR, A. M. C. P.; MONTOYA, A. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SANCHES, R. et al. Política Externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira 1967/1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 27, p. 13-29, 2006.

TATHAM, Peter. *Confidence in the United Kingdom defence logistics rhetoric or reality?* PhD dissertation. Cranfield: Cranfield University, 2008.

TRINDADE, Héglio (org.). *O Positivismo: teoria e prática*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

TESSMER, Arnold L. *The Politics of Compromise: NATO and AWACS*. Washington, DC: NDU Press, 1988.

VENENSSON, Pascal; WIESNER, Ina. Process tracing in case studies. In: SOETERS, Joseph; SHIELDS, Patricia M.; RIETJENS, Sebastiaan (eds.). *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies*. Routledge, 2014. p. 92-103

WALKER, Rob B. J. *Inside/Outside: international Relations as a Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der Verstehenden Soziologie. 5. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1980.

YOHO, Keenan D.; RIETJENS, Sebastiaan; TATHAM, Peter. Defence logistics: an important research field in need of researchers. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Bradford, v. 43, n. 2, p. 80-96, 2013.

Recebido em: 20/07/2015

Aceito em: 09/09/2015